Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1295

09. 05. 95

Antrag

der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann und der Gruppe der PDS

Maßnahmen zur Bekämpfung erhöhter Konzentrationen an bodennahem Ozon (Sommersmog)

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

1. eine Gesetzesinitiative zu ergreifen, die § 40 BImschG dahin gehend ändert und ergänzt, daß Konzentrationswerte für Ozon festgelegt werden, bei deren Überschreitung Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung ergriffen werden können.

   Als Konzentrationswerte sollen dabei folgende Ozonmeßwerte gelten:

   — 120 $\mu g/m^3$ Luft als Auslöser einer Vorwarnstufe,

   — 180 $\mu g/m^3$ als Auslöser einer ersten Alarmstufe, in der dazu aufgefordert wird, die Kfz-Benutzung einzuschränken, und die Geschwindigkeitsbegrenzungen von 80 km/h für Pkw und 60 km/h für Lkw auf Straßen außerhalb von Ortschaften und 30 km/h innerhalb von Ortschaften vorgeschrieben werden,

   — 240 $\mu g/m^3$ als Auslöser einer zweiten Alarmstufe, in der Fahrverbote für den Kfz-Verkehr und Einschränkungen für den Betrieb von Anlagen, die in großen Mengen Stickoxide und Kohlenwasserstoffe emittieren, erlassen werden können.

   Ausnahmeregelungen bei Fahrverboten gelten nur für:

   — den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Taxis,

   — Polizei- und Rettungsdienste,

   — Einsatz- und Versorgungsfahrzeuge der öffentlichen Energie-, Wasser- und Hausmüllentsorgung, wenn die Fahrten zur Aufgabenerfüllung unaufschiebbar sind,

   — Kraftfahrzeuge, mit denen Personen gefahren werden, denen infolge einer außergewöhnlichen Behinderung die Benutzung des ÖPNV nicht zuzumuten ist.

2. eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen, die den Entscheidungsweg über Maßnahmen und die Umsetzung von verkehrs-

beschränkenden Maßnahmen zur Bekämpfung erhöhter Ozonkonzentrationen festlegt. Darin sollen folgende Punkte aufgenommen werden:

a) Die Prüfung der verkehrsbeschränkenden Maßnahmen und deren Abwägung mit den Verkehrsbedürfnissen obliegt der Immissionsschutzbehörde in Absprache mit der Straßenverkehrsbehörde.

b) Der Verwaltungsweg bei Ozonalarm läuft wie folgt ab: Nach Überschreiten der Konzentrationswerte für bodennahes Ozon prüfen die Immissionsschutzbehörden Maßnahmen, durch welche die erforderliche Reduzierung der Immissionswerte erreicht werden kann. Die Immissionsschutzbehörde holt bei der Straßenverkehrsbehörde eine Stellungnahme zu den beabsichtigten Maßnahmen ein.

   Die Immissionsschutzbehörde entscheidet materiell über die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen und -verboten, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die im Rahmen von § 40 BImSchG getroffen werden.

   Die Immissionsschutzbehörde prüft im Rahmen des Ermessens, ob und welche Maßnahmen nach der StVO ergriffen werden sollen. Die Entscheidung erfolgt unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Bonn, den 5. Mai 1995

Dr. Dagmar Enkelmann
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

1. Angesichts der Gesundheitsgefahren, die von den drastisch erhöhten Konzentrationen an bodennahem Ozon in den Sommermonaten ausgehen, ist es dringend notwendig, möglichst rasch und kurzfristig wirksame Maßnahmen zu ergreifen, die die Ozonbelastung senken. Ozon wird nicht direkt emittiert. Es entsteht unter Sonneneinstrahlung flächenhaft in höheren Luftschichten durch die Vorläuferstoffe Stickoxide, Kohlenwasserstoffe, Kohlenmonoxid, Benzol und Rußpartikel. Hauptquelle für die Ozonvorläufersubstanzen ist der Kfz-Verkehr, der für 60 Prozent der Stickoxide und ca. 50 Prozent der Kohlenwasserstoffe verantwortlich ist. Da diese Vorläufersubstanzen über weite Luftstrecken transportiert werden, halten es die Wissenschaftler für sinnvoll, möglichst weiträumige und länderübergreifende Maßnahmen zu treffen.

   Die Erfahrungen aus dem Bundesland Hessen, wo im vergangenen Sommer zu Geschwindigkeitsbegrenzung bei Ozonalarm gegriffen wurde, brachten das Ergebnis, daß die Ozon-Vorläufersubstanzen nur relativ gering reduziert wurden, die Stickoxid-Emissionen gingen nur um 6 Prozent zurück, die Kohlenwasserstoff-Emissionen nur um 1,1 Prozent. Für eine wirksame Bekämpfung des Sommersmogs ist jedoch eine Schadstoffreduzierung von mindestens 50 Prozent nötig. Die

mit der Auswertung beauftragten Institute Prognos und IFEU kamen zu dem Schluß, daß dieses Ziel nur mit Geschwindigkeitsbegrenzungen für Lkw und gleichzeitigen Fahrverboten für nicht-schadstoffarme Pkw erreichbar ist. Während des Ozonversuchs in Heilbronn/Neckarsulm im vergangenen Jahr, wo ein Fahrverbot für nicht-schadstoffarme Fahrzeuge für die Dauer von vier Tagen und drastische Geschwindigkeitsbegrenzungen erlassen wurden, konnten der Verkehr um 40 Prozent und die Emissionen der Ozon-Vorläufersubstanzen um ca. 20 Prozent gesenkt werden. Beide Versuche zeigen eindeutig, daß zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung unter Umständen auch zum drastischen Mittel von Fahrverboten gegriffen werden muß.

Zur Ermittlung der Grenzwerte für die verschiedenen Ozonalarmstufen müssen die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zugrunde gelegt werden, die vorsieht, daß die Bevölkerung ab einer Ozonkonzentration von 120 $\mu g/m^3$ Luft gewarnt werden sollte. Nach dem Vorsorgegrundsatz sollte nicht erst gehandelt werden, wenn die Gefährdung der Bevölkerung bereits eingetreten ist. Deshalb ist ein Eingreifwert zum Erlaß von Verkehrsbeschränkungen bei 180 $\mu g/m^3$ notwendig. Überschreitet die Ozonbelastung diesen Wert, sollen Geschwindigkeitsbegrenzungen angeordnet werden. Wissenschaftliche Institute wie das IFEU oder das Öko-Institut sind sich darin einig, daß nur möglichst frühzeitige erste Gegenmaßnahmen den weiteren Anstieg der Ozonkonzentrationen verhindern und damit die drastische Maßnahme der Fahrverbote am ehesten vermeiden.

Umfangreiche Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen und -verboten widersprechen dem Ziel der Bekämpfung der Ozonbelastung. Diskutiert wird häufig die Ausnahme von schadstoffarmen Kraftfahrzeugen. Zur Zeit wären damit zwar große Anteile des Kfz-Verkehrs von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen betroffen, für die zukünftige Entwicklung hieße das, daß immer mehr Kraftfahrzeuge von diesen Maßnahmen ausgenommen würden. Angesichts der insgesamt steigenden Zahl von Kraftfahrzeugen, wie sie für die Bundesrepublik Deutschland prognostiziert wird, bedeutet dies, daß sich an der gesamten Belastungssituation nichts ändern wird, da der verminderte Schadstoffausstoß der einzelnen Kraftfahrzeuge durch die höhere Gesamtzahl an Kraftfahrzeugen kompensiert würde. Die heutigen Probleme der hohen Ozonkonzentrationen blieben damit bestehen und es wären künftig keine beschränkenden Maßnahmen für diese Kfz-Kategorie möglich. Ausnahmeregelungen sollten daher nur für die im Antrag genannten Fälle gelten.

2. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums für Verkehr und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen bei Überschreiten von Konzentrationswerten nach der 23. BImSchV in der zur Zustimmung durch den Bundesrat vorliegenden Fassung regelt die Handhabung von

Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten nach § 40 BImSchG. Die derzeit vorliegende Fassung macht jegliche weitere Initiativen der Bundesregierung oder des Umweltministeriums zur Bekämpfung erhöhter Ozonkonzentrationen aus folgenden Gründen sinnlos und wirkungslos:

In der allgemeinen Verwaltungsvorschrift wird ein äußerst kompliziertes und zeitraubendes Verfahren für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen und -verboten festgelegt. Der Verwaltungsweg sieht vor, daß die Straßenverkehrsbehörde nach der auslösenden Information durch die Immissionsschutzbehörde in einen Prüfungs- und Abwägungsprozeß eintritt und einen oder mehrere Vorschläge für Maßnahmen zur erforderlichen Reduzierung der Immissionswerte erarbeitet. Zu diesen Maßnahmenvorschlägen soll die Straßenverkehrsbehörde eine Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde einholen, den Vorschlag gegebenenfalls daraufhin wieder abändern und eine erneute Stellungnahme einholen. Vor der Anordnung von Maßnahmen muß die Straßenverkehrsbehörde nach der Verwaltungsvorschrift außerdem die Straßenbaubehörde, die für die städtebauliche Planung zuständige Behörde, die Polizei und andere betroffene Behörden sowie die Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammer anhören. Eine hohe Ozonbelastung kann rasch eintreten und ist in der Regel nicht Wochen im voraus bekannt. Daher ist ein rasches Ergreifen von Maßnahmen zur Bekämpfung der erhöhten Ozonkonzentrationen notwendig. Wird der Verwaltungsweg in der beschriebenen Weise beschritten, ist es unmöglich, rechtzeitig die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Bis der gesamte Abstimmungsprozeß abgeschlossen ist, hat sich die Situation entweder in einer inakzeptablen Weise und Dauer verschärft oder durch eine geänderte Wetterlage von selbst erledigt. Dabei muß auch beachtet werden, daß das Sommersmog-Problem vor allem in den Urlaubsmonaten Juni bis August auftritt und in dieser Zeit umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Behörden und Institutionen noch wesentlich länger dauern als dies normalerweise der Fall ist. Der in der Vorschrift vorgesehene Verwaltungsweg ist daher für das Ziel – die Bekämpfung gesundheitsgefährdender Ozonbelastungen – nicht geeignet und muß in einer neuen Verwaltungsvorschrift in der im Antrag geforderten Weise geändert werden.

Die Straßenverkehrsbehörden haben nach Maßgabe des Gesetzes primär die Pflicht, einen reibungslosen Verkehrsfluß zu gewährleisten. Der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und der Umwelt vor schädlichen Immissionen des Kraftfahrzeugverkehrs entspricht nicht ihrem gesetzlichen Auftrag. Im Falle des Sommersmogs müssen jedoch nicht die „unabweisbaren Verkehrsbedürfnisse", sondern die gesundheitlichen Belange der Bevölkerung als Richtschnur gelten. Daher sollte die Zuständigkeit für verkehrsbeschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung erhöhter Ozonkonzentrationen nicht den Verkehrsbehörden, sondern den Immissionsschutz- und Gesundheitsbehörden obliegen.

Weiterhin bestimmt die Verwaltungsvorschrift, daß „Autobahnen und Kraftfahrstraßen für ein auch nur zeitweises Verkehrs-

verbot nicht in Betracht kommen", daß „insbesondere die Belange des weiträumigen Verkehrs auf Fernstraßen in Ortsdurchfahrten zu wahren" ist und daß „Verkehrsverbote daher nur in solchen Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen verkehrstechnisch zweckmäßige Alternativen zur Aufnahme des Verkehrs bestehen". Mit diesem Punkt 4.2 der Verwaltungsvorschrift wird die Anordnung von großräumigen Fahrverboten unmöglich, obwohl diese von der Wissenschaft als letztmögliche Maßnahme bei einer inakzeptablen Belastungssituation als notwendig erachtet werden. Auch die auf Länderebene, wie beispielsweise in Hessen, erlassenen Verordnungen werden hinfällig, was den Bereich Fahrverbote angeht. Fahrverbote sind gewiß nicht die erste Maßnahme, zu der bei hohen Ozonbelastungen gegriffen werden muß, zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt müssen solche Verbote jedoch generell möglich sein, wenn die Belastungssituation ein inakzeptables Ausmaß erreicht. Eine neue Verwaltungsvorschrift darf Fahrverbote nicht verbieten, sondern muß die praktische Handhabung solcher Fahrverbote klären.

Die bestehende Vorlage ist nicht in der Lage, eine zukünftige bundesweite Regelung zur Sommersmog-Bekämpfung adäquat in der Verwaltung umzusetzen. Deshalb ist eine neue Verwaltungsvorschrift notwendig, die die genannten Punkte berücksichtigt.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333